

7. Öffentliche Versorgung – die vernachlässigte Alternative

»Wasser für alle« hieß das Ziel der UN-Wasserdekade in den 80er-Jahren. Damals setzten Regierungen und Entwicklungsorganisationen noch voll auf den öffentlichen Sektor, um eine wachsende, zunehmend städtische Weltbevölkerung mit sauberem, sicherem Trinkwasser zu versorgen und die proportional anschwellenden Abwassermengen mit ihrem Bedrohungspotenzial für Gesundheit und Umwelt zu kanalisieren und zu entsorgen. Seit Anfang der 90er-Jahre ist diese Beziehung, fast wie bei einem enttäuschten Liebhaber, in ihr Gegenteil umgeschlagen. »Die Fähigkeiten des öffentlichen Sektors (hinsichtlich Strategie, Sachkenntnis, Finanzen und Effizienz) werden abgewertet, während die Rolle des Privatsektors geradezu gefeiert wird«, konstatiert Riccardo Petrella die Stimmung bei vielen Regierungen in Nord und Süd und in internationalen Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank. Der Privatsektor wird gleichgesetzt mit Effizienz, Rentabilität, Flexibilität, Anpassungsvermögen und Innovationsgeist.²⁵⁹ Spiegelbildlich gelten öffentliche Versorger in diesem Weltbild als korrupt, schwerfällig und bürokratisch, schlampig und schlecht geführt, verschwenderisch und kundenunfreundlich. Vor allem gelten sie – in Zeiten leerer Kassen – als nicht finanzierbar, als ein teures Fass ohne Boden.

Keine Frage: Auf viele staatliche oder kommunale Versorgungsunternehmen, insbesondere in den Ländern des Südens, treffen solche Beschreibungen zu. Oft wurden sie über die Jahre hinweg zu einer Pfründe für Politiker, Parteien und Verwaltung. Aber der Niedergang des öffentlichen Sektors ist vielfach auch zurückzuführen auf Schuldenkrise, Demokratiedefizit und die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprobleme vieler Länder, die insbesondere in Lateinamerika und Afrika die 80er-Jahre zu einem »verlorenen Jahrzehnt« machten. Aber wissenschaftlich ist die Überlegenheit des privaten Sektors keineswegs entschieden, sind »die empirischen Nachweise, ob privates oder öffentliches Management im Wassersektor besser abschneidet, recht begrenzt.«²⁶⁰ Die populäre Schelte des öffentlichen Sektors hat denn auch wenig Substanz, sondern dient eher als Argumentationshilfe, um die Öffnung des Wassersektors für private Unternehmen zu rechtfertigen.

Dabei ist eine Zukunft ohne den öffentlichen Sektor undenkbar, geschweige denn eine Versorgung der ärmsten, wenig zahlungskräftigen Bevölkerungsgruppen, der ländlichen Gebiete, der Spontan- und Squattersiedlungen städtischer Zuwanderer, der brasilianischen Favelas, der westafrikanischen Bidonvilles oder der indischen Bastis. Selbst wenn die Prognosen stimmen sollten, dass bis 2010 der Anteil privater Unternehmen im Wassersektor auf 20, 30 oder gar – in Lateinamerika – auf 50 Prozent steigen wird,²⁶¹ wäre immer noch ein Großteil der Bevölkerung auf öffentliche Versorger, auf Stadtwerke, Kooperativen und Gemeinden angewiesen.

Reformen – von Bonn bis Tegucigalpa

Deshalb sind Reformen notwendig. Sie sind auch möglich – trotz gegenteiliger Verlautbarungen mancher Privatisierungsbefürwor-

ter. Und sie sind ohne einen Systemwechsel möglich. David Hall vom gewerkschaftlichen Forschungsinstitut PSIRU an der Universität Greenwich jedenfalls ist überzeugt, dass restrukturierte öffentliche Unternehmen »preiswerter, flexibler, transparenter und kontrollierbarer sein können als private Konzerne oder eine »öffentlich-private Partnerschaft«, und genauso effizient.«²⁶²

Stadtwerke Bonn – ein kommunaler Konzern

Die Stadtwerke Bonn sind ein echter Multi-Utility-Konzern, wenn auch ein kleiner, mit gut 2000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von 360 Millionen Euro (2001). Die SWB versorgen die deutsche Bundesstadt am Rhein nicht nur mit Strom und Wasser, auch Busse und Bahnen fahren unter dem Dach der GmbH, sie betreiben den kleinen Rheinhafen, die Müllverwertungsanlage und Parkhäuser und sind an Flughäfen, Wohnungsgesellschaften und einer regionalen Radiostation beteiligt. Der Unterschied zu Ondeo oder RWE: Eigentümer ist die Stadt Bonn und damit ihre Einwohner.

Bis 1999 wurden die verschiedenen Aufgabenbereiche meist als »Eigenbetriebe« der Stadt geführt, praktisch als Abteilungen der Stadtverwaltung. Ein Anstoß für die Neustrukturierung in eine »Kapitalgesellschaft in Konzernstruktur« war die Liberalisierung der Energieversorgung in Deutschland 1998. Um unter den neuen Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu überleben, sollte der Betrieb aus den Fesseln der Ämterstruktur befreit werden. Und aus der unmittelbaren Einflussnahme durch die städtische Politik. Damit wurden die Stadtwerke »kooperations- und beteiligungsfähig«, wie Marco Westphal von der Abteilung Unternehmensentwicklung erklärt. So konnten sie sich zum Beispiel die günstigeren Strompreise, die nach der Liberalisierung von privaten Anbietern

geboden wurden, zunutze machen. Die SWB wurden damit zwar selbständig, eigentumsrechtlich blieben sie aber eine echte Tochter der Stadt Bonn. Im Aufsichtsrat sitzen unter anderen die Oberbürgermeisterin und mehrere Stadtverordnete.

Während der Energiebedarf Bonns mittlerweile durch Strom aus anderen Teilen Deutschlands und Gas aus Osteuropa gedeckt wird, kommt das Wasser ausschließlich aus der Region: Teils ist es Grundwasser, teils stammt es aus der keine 30 Kilometer entfernten Wahnbach-Talsperre. In dem Verband der Talsperrenbetreiber sind die Stadtwerke selbst Mitglied. Das Wasser der Region hat eine hohe Qualität, es ist besonders weich und übertrifft die vorgeschriebene Trinkwassernorm um Längen. Seit Jahren steckt der Verband Geld in den Gewässerschutz. Unter anderem unterstützt er die Bauern in der Umgebung der Talsperren bei der Verringerung der Einleitung von Schadstoffen. Doch das hochwertige Wasser hat seinen Preis: Es ist doppelt so teuer wie das Wasser, das die Stadtwerke im benachbarten Köln einkaufen. Trotzdem zahlen Bonner Bürger weniger für das Wasser, das bei ihnen aus der Leitung kommt, als die Nachbarn. Und trotzdem erwirtschaften die Stadtwerke Bonn mit Wasser und Energie einen Gewinn, mit dem die defizitären Verkehrsbetriebe quersubventioniert werden.

«Wir haben eine gute Kostenstruktur im Unternehmen», erklärt Theo Werder, zuständig für die Versorgungsnetze, das Geheimnis. So verzichten die Bonner auf ein eigenes teures Wasserlabor, Reparatur und Austausch von Gebührenzählern wurden an ein privates Unternehmen ausgelagert. Vor allem halten sie regelmäßig und kontinuierlich das teilweise vor 120 Jahren angelegte Leitungsnetz instand, erneuern Rohre und Pumpen. So hat Bonn lediglich Wasserverluste von 5 bis 6 Prozent, ein äußerst niedriger Wert. »Diese hohen Investitionen in die Instandhaltung sind ein

Bereich, wo ein privater Betreiber gerne spart, um schnell Gewinn zu machen«, verrät Werder.

Die Eigentümerin, die Stadt Bonn, setzt ihre Stadtwerke von zwei Seiten unter den Druck, kostengünstig und effizient zu operieren. Zum einen erwartet sie einen Gewinn, mit dem Löcher in anderen öffentlichen Versorgungsbereichen wie dem Personennahverkehr gestopft werden können. Zum anderen bremst sie bei den Preisen. Denn steigende Tarife, die der Aufsichtsrat bewilligen müsste, müssten den Bürgern erklärt und begründet werden – und die sind als Wähler in der Lage, bei der nächsten Wahl ihren Unmut kund zu tun. Werder ist erkennbar stolz, dass die Stadtwerke den Spagat bislang geschafft haben. »Teuer kann jeder«, sagt er.

Trotz ihrer soliden wirtschaftlichen Situation sind auch die Stadtwerke Bonn auf der Suche nach einem strategischen Partner, insbesondere für den Energiebereich. Der soll helfen, fehlende Erfahrungen auszugleichen und neue, preisgünstige Versorgungsquellen zu erschließen. In jedem Fall soll allerdings die Stadt mit mindestens 51 Prozent Mehrheitseigentümerin bleiben. Allein schon, um mit den Gewinnen aus Strom und Wasser weiterhin den Personennahverkehr quersubventionieren zu können.

Die Wunschlösung ist die Ausweitung der Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Betreibern. Beim gemeinsamen Einkauf von Ausrüstung, der Nutzung von Computerprogrammen, Technik und Personal sind Synergieeffekte möglich, ohne die Eigenständigkeit aufzugeben. Die Verankerung in der lokalen Politik, in der Region sei wichtig, betont Heinz Hauperich, verantwortlich für Anlagen und Qualitätsstandards. Und dann sei da noch die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge, fügt er hinzu. Private Versorger können sich beispielsweise weigern, Anschlüsse zu legen, die für sie unwirtschaftlich sind, etwa in abgelegenen Gebieten. Bei öf-

fentlichen Unternehmen ist das anders. Sie stehen in der Verantwortung, jeden zu versorgen.

Estland – Vom Staatsbetrieb zum Zweckverband

Der Anstoß kam von einem US-Unternehmer Anfang der 90er-Jahre. Er schlug vor, das einstige staatliche Versorgungsunternehmen Eesti Vesi, das landesweit sowohl für Wasser als auch Abwasser zuständig war, so umzustrukturieren, dass es privat betrieben werden konnte. Er selbst wollte dann die Rolle des Betreibers übernehmen.

Nicht nur in Estland eröffnete der Zusammenbruch der Sowjetunion ausländischen Unternehmen, Spekulanten und Abenteurern enorme Möglichkeiten: Staatsbetriebe waren vielfach marode, unterfinanziert, schwerfällig und bürokratisch. Der Wasserverbrauch war hoch, Umweltprobleme gravierend. Und die Betreiber, geprägt durch die Planwirtschaft, mussten sich nun auf die neuen Zeiten und damit die Marktwirtschaft umstellen. Rat und Hilfe aus dem einst feindlichen kapitalistischen Westen waren gefragt.

Zu den gravierenden institutionellen und Versorgungsproblemen kam der Druck durch die neuen geopolitischen Verhältnisse: Die Nachbarländer mit ihrem fortgeschritteneren Umweltbewusstsein drängten auf einen verstärkten Schutz der Ostsee,* die Perspektive des EU-Beitritts mit den damit einhergehenden hohen Anforderungen an Wasserqualität, technologische und ökologische Standards machten rasche Verbesserungen notwendig. Die günstigen Aussichten in Osteuropa, die die deutschen Botschafter

* Estland war das erste baltische Land, das die Konvention zum Schutz der Ostsee von 1992 unterzeichnete.

jüngst wieder bestätigten,* machten sich die westeuropäischen Versorger zu Nutze, allen voran die Berliner Wasserbetriebe – ein Grund für den Einstieg von Vivendi und RWE bei den Berliner Wasserwerken. Inzwischen sind Suez/Ondeo, Vivendi, BerlinwasserInternational und RWE in praktisch allen Ländern des früheren Ostblocks präsent.

Doch in Estland warf der US-amerikanische Interessent bereits das Handtuch, bevor es richtig los ging: Der geplante Schnellstart in die private Wasserwirtschaft wurde ein Fehlstart. Vermutlich hatte er die Gewinnaussichten neu kalkuliert. Damit wurde der Weg frei für eine »Lösung auf der Grundlage von lokalem Besitz und Engagement, was vermutlich für ein kleines Land wie Estland viel besser ist als eine Lösung mit ausländischer privater Beteiligung«, so der norwegische Wasserexperte Tore Laugerud.²⁶³

Laugerud war Mitglied des norwegischen Beratungsunternehmens, das die internationale Ausschreibung für die Reorganisation des bankrotten Staatsunternehmens aus der sozialistischen Planwirtschaftsära gewonnen hatte. Zunächst wurden Vermögenswerte und Verantwortung für den Betrieb den Gemeinden übertragen. Da sie einzeln zu klein und schwach waren, um Kredite für die notwendigen Investitionen zu erhalten, wurde eine neue Wassergesellschaft (Estonian Water Company, EWC) gegründet, die die jüngeren Mitarbeiter des alten Staatsbetriebes übernahm. Anteilseigner wurden etwa ein Dutzend Gemeinden. Damit kam eine »kritische Masse« zusammen, um einen Kreditantrag bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu stellen. Die EBRD ist das europäische Gegenstück zur Weltbank:

* vgl. die Gesprächsrunde des Auswärtigen Amtes im Oktober 2002, bei der Botschafter aus ihren Gastländern über Chancen für die deutsche Wasserwirtschaft berichteten.

Sie finanziert zwar zahlreiche Projekte in Osteuropa, aber mit Kleinkrediten, wie sie kleinere Gemeinden benötigen, befasst sie sich nicht. Nach der Zuteilung des Kredits durch die Bank reichte die Wassergesellschaft EWC das Geld weiter an die einzelnen Gemeinden. Die mussten ihrerseits vertraglich die Rückzahlung garantieren und der Forderung der EBRD nach Tarifierhöhungen als Sicherheit für die Rückzahlung zustimmen. Das Beispiel ermunterte weitere Gemeinden, sich zusammenzuschließen.

Parallel wurde ein so genanntes »Twinning-Abkommen«, eine Zusammenarbeit zwischen zwei öffentlichen Unternehmen, abgeschlossen: Die Osloer Wasserwerke OWSW berieten die Wassergesellschaft EWC bei der Reorganisation der lokalen Versorger und Behörden. Die norwegische Regierung unterstützte die Kooperation mit Entwicklungsgeldern. Dadurch, so Laugerud, waren die EWC und die örtlichen Wasserunternehmen in der Lage, sich moderne Technologien, Planungs- und Betriebsmethoden anzueignen, und der institutionelle Aufbau wurde durch Training und Beratung beschleunigt.

Trotz der Umstellungsschwierigkeit von Planwirtschaft auf lokale Selbstverwaltung, von zentralistischem System auf dezentrale Versorger lief das Projekt gut an: Die Verbraucher erhielten eine bessere Versorgung, Wasserverluste wurden verringert, die Trinkwasserqualität verbessert. Durch Subventionen von Regierung und internationalen Entwicklungsorganisationen wurde der Gebührenanstieg auf 4 Prozent des durchschnittlichen Haushaltseinkommens beschränkt. »Das Projekt hat nicht nur die internationalen Verbindungen gestärkt, sondern auch die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen örtlichen Wasserunternehmen, Behörden und Gemeinden«, meint Laugerud. Und die Gemeinden zahlen pünktlich ihre Raten an die EWC, die für die Rückzahlung des

Kredits an die EBRD geradesteht. Sorge bereiten Laugerud unter anderem noch die Umweltbelastungen, die trotz neuer Kläranlagen noch nicht wie geplant verringert wurden.

Honduras: Sanierung von SANAA

Es ist eine Erfolgsgeschichte, die Manager von Ondeo, Maynilad und Thames Water vermutlich vor Neid erblassen lässt: In Tegucigalpa, der Hauptstadt von Honduras, wurde das Versorgungssystem dezentralisiert, der Gebühreneinzug verbessert und die Lecks in den Leitungen verringert. Die meisten Haushalte haben heute rund um die Uhr Wasser. Dadurch, dass die Kosten gesenkt und die Gebühren erhöht wurden, schreibt das Unternehmen schwarze Zahlen. Die radikale Umstrukturierung wurde nicht etwa von einem privaten, ausländischen Team hochkarätiger Manager durchgeführt, sondern von der staatlichen Wassergesellschaft SANAA selbst, in enger Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft. Die Grundlage des Erfolgs, so erklärte ein SANAA-Manager, waren »der Stolz auf die eigenen Fähigkeiten und das Prinzip öffentlicher Dienstleistung«.

SANAA ist durchaus kein Einzelfall. Auch in São Paulo haben Management und Gewerkschaften gemeinsam SABESP, das größte öffentliche Versorgungsunternehmen der Welt, in einem tiefgreifenden Reformprozess modernisiert: Das Unternehmen erhielt gegenüber der Stadtverwaltung größere Autonomie, die Versorgung wurde ausgeweitet, die Betriebskosten wurden nahezu halbiert. Und im südafrikanischen Kapstadt wurde eine geplante Privatisierung abgeblasen, nachdem die Kommune in enger Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Verbrauchern das Management der Stadtwerke verbesserte: Zähler wurden installiert, Wasserverluste reduziert und das Netz ausgeweitet. Damit kam

auch ohne privaten Investor Geld für den weiteren Ausbau in die Kasse.

Von Tegucigalpa über São Paulo und Kapstadt bis ins philippinische Davao sind Stadtverwaltungen und städtische Unternehmen aufgewacht: Der unhaltbare Zustand vieler Versorgungssysteme, aber auch die drohende Übernahme durch private Investoren lässt sie nach Alternativen, neuen Lösungen und Wegen suchen. Ein Vorbild dafür ist das südbrasilianische Porto Alegre.

Porto Alegre: Die »unsichtbare Hand« des Gemeinwohls

Porto Alegre, die Hauptstadt des Bundesstaates Rio Grande do Sul, ist stolz auf ihre Lebensqualität. Bei Bildung, Alphabetisierungsrate oder Gesundheitssituation erreicht die Hafen- und Industriestadt nahezu mitteleuropäische Werte und rangiert weit vor vergleichbaren Millionenstädten im Süden. Einer der Gründe für den Spitzenplatz ist die gute Wasserversorgung, die zum Beispiel dazu beiträgt, dass die Kindersterblichkeit fast 80 Prozent unter dem Landesdurchschnitt liegt. Nahezu jeder Haushalt hat fließend Wasser, 84 Prozent sind an die Kanalisation angeschlossen. Das öffentliche Versorgungsunternehmen DMAE hängt nicht am Tropf städtischer Zuschüsse, sondern finanziert den Betrieb und die Investitionen in neue Leitungen und Kläranlagen selbst. Trotzdem gehört der Wasserpreis für private Haushalte zu den niedrigsten im Land. Ein »sozialer Preis«, in dessen Genuss mehr als 10 Prozent aller Haushalte kommen, sichert auch für die einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen eine erschwingliche Wasserversorgung.²⁶⁴

Wie in Porto Alegre ist in Brasilien die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung noch weitgehend in öffentlicher Hand. Zwei von drei Gemeinden werden durch große regionale Wasserunter-

nehmen versorgt, die übrigen durch Unternehmen, die im Besitz von Gemeinden oder von Kooperativen sind. 2002 waren 38 Wasserunternehmen privatisiert, 2 der 27 Hauptstädte der Bundesstaaten wurden von teilprivatisierten Unternehmen versorgt.²⁶⁵

Die zentralen Stichworte für den Erfolg von Porto Alegres kommunalem Versorgungsunternehmen DMAE heißen Autonomie und Bürgerbeteiligung. DMAE gehört zwar der Stadt, ist aber personell und finanziell völlig eigenständig, »autark«, wie DMAE-Abteilungsleiterin Odete Maria Viero hervorhebt. Neben dem Generaldirektor, der vom Bürgermeister und der regierenden Partei eingesetzt wird, der Verwaltung und einem technischen Beratungsgremium gibt es einen unabhängigen Beirat, in dem Experten, Wirtschaftsverbände, Ärzte und Gewerkschaften, die auf die eine oder andere Art mit dem Wassersektor zu tun haben, vertreten sind. Dieser Beirat trifft sich jede Woche – und er kann wirklich mitreden: Bei den Beratungen über den Finanzhaushalt, über die Grundzüge der Politik, die Schwerpunkte für neue Projekte, das Arbeitsprogramm, die Auftragsvergabe an private Unternehmen oder die Gebühren.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde darüber hinaus erheblich ausgeweitet, als 1988 eine Linkskoalition unter Führung der Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores, PT) die Wahlen zum Stadtrat gewann. Die neu gewählte Stadtverwaltung musste schnell feststellen, dass der hohe Lohnkostenanteil des städtischen Haushalts ihren Investitionsspielraum einschränkte. Zudem orientierte sich die Ausgabenstruktur kaum an den Interessen der Bevölkerungsmehrheit. Sie schlug daher vor, durch eine Steuerreform die desolaten städtischen Finanzen zu sanieren und mehr Mittel für eine Verbesserung der Lebensbedingungen zur Verfügung zu stellen. Um dafür eine breite Unterstützung zu ge-

winnen, wurden öffentliche Versammlungen abgehalten, in denen über Steuererhöhungen, aber auch über die Verwendung der Einnahmen diskutiert wurde. Daraus entwickelte sich ein ständiges System öffentlicher Haushaltsberatungen, der »Bürgerhaushalt« (Participatory Budgeting).

In sechs thematischen Bereichen, darunter Organisation und Entwicklung der Stadt, legen die Einwohner selbst Prioritäten und Forderungen an die Verwaltung fest. Jeder darf sich beteiligen, alle haben die gleichen Rechte. Anders als bei vielen anderen öffentlichen Unternehmen oder bei einer Beteiligung privater Unternehmen sind den Einwohnern alle Daten der Verwaltung über Infrastruktur, Finanzmittel, technische Optionen usw. zugänglich, die DMAE-Gremien tagen öffentlich. »Diese Interaktion zwischen den Bürgern und den Regierungsinstitutionen erlaubt es der Verwaltung, eine aktive Rolle beizubehalten und Agent des Wandels in der Gesellschaft zu bleiben. Gleichzeitig wird verhindert, dass die Bürger apathisch und teilnahmslos werden, dank der Einflussmöglichkeiten auf die politische Entwicklungsrichtung und die Entscheidungsprozesse in ihrer Stadt.«²⁶⁶ Mit wachsender »Verteilungsmasse« durch höhere Steuereinnahmen wächst auch die Beteiligung der Bevölkerung von Jahr zu Jahr.

Der offene, selbstbestimmte Prozess hatte bemerkenswerte Ergebnisse: die Einnahmen stiegen, sodass Porto Alegre seine Abhängigkeit von finanziellen Zuschüssen der Zentralregierung in Brasilia erheblich verringern konnte. Gleichzeitig verschoben sich die Entwicklungsschwerpunkte: In der Stadtentwicklungs- und Sozialpolitik erhielt der kommunale Wohnungsbau einen zentralen Stellenwert. Dabei ging es nicht nur um neuen Wohnraum, sondern um weitreichende Investitionen, die der benachteiligten Stadtbevölkerung Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie

Wasser und Abwasser, Strom und Müllabfuhr, befestigten Straßen, Bildung und Ausbildung, Gesundheit, Transport sowie Arbeit und Einkommen eröffnen sollten.²⁶⁷

So orientierte sich der Ausbau im Wassersektor stärker auf die Verbesserung in den ärmeren Vierteln. Die Zahl der Anschlüsse an die Kanalisation wurde innerhalb von zehn Jahren um 14 Prozent gesteigert. Wurden 1990 nur 2 Prozent der Abwässer in Kläranlagen gereinigt, so sind es gegenwärtig 27 Prozent. In fünf Jahren, so die Planung, sollen es sogar 77 Prozent sein. Die Wasserverluste wurden von der Hälfte auf ein Drittel reduziert, unter anderem durch den Austausch alter Rohre und Maßnahmen gegen illegale Anschlüsse, der Wasserdruck wurde verbessert.

Mit drei Beschäftigten je 1000 versorgten Haushalten ist die Produktivität um 50 Prozent höher als zum Beispiel in Paris, das von den privaten Konzernen Suez und Vivendi versorgt wird. Durch eine Bewusstseinskampagne wurde der Wasserverbrauch verringert. Überschüsse, die zum Beispiel 2001 umgerechnet fast 3 Millionen US-Dollar betragen, fließen wieder voll in den Betrieb zurück, da DMAE keine Gewinne machen muss. Angesichts solcher wirtschaftlicher Erfolgsdaten verbessert sich auch die Kreditwürdigkeit von DMAE, das jetzt versuchen kann, von der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank IADB und privaten Banken Kredite zu günstigeren Konditionen zu bekommen. Denn Herausforderungen bleiben: mehr Kläranlagen, die weitere Verringerung der Wasserverluste und eine bessere Wasserqualität.

Das Beispiel Porto Alegre bestätigt, dass eine Versorgung, die weitgehend in öffentlicher Hand bleibt, eine Reihe von Vorteilen gegenüber einer Privatisierung hat:

- Bei einer funktionierenden politischen und demokratischen Öffentlichkeit sind bei öffentlichen Unternehmen Rechen-

schaftspflicht und Transparenz leichter zu erreichen als bei global operierenden Wasserkonzernen.

- Ohne Gewinnstreben können effiziente öffentliche Versorger durchaus kostengünstiger sein als private Monopole, indem sie nicht immer die gewinnbringendsten, sondern einfachere, angepasste Lösungen umsetzen.
- Bei einem öffentlichen, transparenten Versorgungssystem ist ein umfassendes Wassermanagement und die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen leichter zu verwirklichen.

Für eine Verbesserung des öffentlichen Wassersektors sind dabei teils ähnliche Voraussetzungen und Reformmaßnahmen notwendig wie für eine Beteiligung privater Investoren: Ein Rückzug des Staates aus dem direkten Betrieb, eine Umstrukturierung, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, und transparente, wirksame Regulierungs- und Kontrollinstanzen. Gleichzeitig bietet sie aber ein größeres Potenzial, soziale und ökologische Anliegen bei der Wasserversorgung zu berücksichtigen und auch durchzusetzen – tendenziell anscheinend sogar kostengünstiger.

Auch in diesem Modell gibt es durchaus Spielräume für eine Beteiligung privater Unternehmen. So werden einzelne Arbeiten, Dienstleistungen oder Bauaufträge an Firmen vergeben. Mit solchem Outsourcing, der Auslagerung verschiedener Aufgaben in den privaten Sektor, schaffte es auch SABESP in São Paulo, die Betriebskosten zu halbieren. In Porto Alegre werden aber alle Verträge mit privaten Unternehmen im unabhängigen Beirat besprochen und beschlossen. Voraussetzungen sind ferner eine öffentliche Ausschreibung und eine klare zeitliche Begrenzung. Auch das Eigentum an Einrichtungen und Infrastruktur bleibt grundsätzlich in öffentlicher Hand.

«Unter diesen Voraussetzungen ist es einfach, effizient zu sein»,

erklärt Andre Passos Cordeiro, Mitarbeiter im Planungsstab der Stadtverwaltung: Ausbaupläne, Investitionen und Kostenkalkulationen orientieren sich nicht an privaten Interessen, sondern an gemeinschaftlichen Bedürfnissen, ihre Umsetzung und Einhaltung wird öffentlich kontrolliert. »Und anstelle des Strebens nach Profit wirkt das Streben nach dem Allgemeinwohl als die ›unsichtbare Hand‹, die Effizienz gewährleistet.«

Twinning und PUPs

Das Vorbild von Porto Alegre hat Schule gemacht: In vielen Städten wird die direkte Form der demokratischen Beteiligung an der Haushaltsplanung inzwischen praktiziert. Und weitere Städte in Rio Grande do Sul versuchen, den Betrieb ihrer öffentlichen, kommunalen Wasserwerke nach dem Vorbild von Porto Alegre effizienter zu gestalten. Dabei werden sie von DMAE zum Beispiel bei der Fortbildung ihrer Mitarbeiter, in technischen Fragen oder mit Maschinen und Geräten unterstützt. »Anstatt die Privatisierung voranzutreiben, sollten die Zentralregierung und internationale Finanzorganisationen diese ›Twinning-Arrangements‹ finanziell unterstützen«, meint David Hall vom gewerkschaftlichen Forschungszentrum PSIRU, »da sie positive Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung im Wassersektor haben, und das zu geringeren Kosten als die meisten ›öffentlich-privaten Partnerschaften‹.«

Inzwischen gibt es eine wachsende Anzahl von Beispielen für solches Twinning oder auch PUPs, »öffentlich-öffentliche Partnerschaften«. In Indonesien berieten holländische Experten einheimische Gemeinden, wie sie ihre PDAMs, die lokalen Versorgungsbetriebe, verbessern können. Zwischen nord- beziehungsweise westeuropäischen und osteuropäischen Gemeinden und Versorgungsunternehmen gibt es zahlreiche »Twinning-Projekte« wie in

Estland, die teilweise durch die EU gefördert werden. Und beim Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung im September 2002 in Johannesburg beschlossen 5 öffentliche Unternehmen aus Südafrika und Brasilien, darunter die halbstaatliche südafrikanische Wasserbehörde Rand Water und DMAE aus Porto Alegre, eine grenzüberschreitende »öffentlich-öffentliche Partnerschaft«. Sie vereinbarten, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch untereinander zu intensivieren, um den öffentlichen Sektor zu stärken und eine Wasserversorgung für alle durchzusetzen, wie es die UN-Wasserdekade in den 80er-Jahren angestrebt hatte.

So einleuchtend die Idee der Zusammenarbeit öffentlicher Unternehmen ist – die praktische Umsetzung kann auch schwierig sein. Das zeigte sich im Odi-Distrikt in Südafrikas Nordwestprovinz. Dort wurde im September 1999 Südafrikas erste PUP für Wasserversorgung vereinbart. Beteiligt waren das halbstaatliche Rand Water Board, die beiden Townships Winterveld und Mabopane sowie einige periurbane, einkommensschwache Gebiete. Rand Water wollte den lokalen Behörden dabei helfen, eine funktionierende Wasserversorgung aufzubauen. Innerhalb von drei Jahren sollten sie in der Lage sein, das System dann selbst zu betreiben. Obwohl der Odi-Distrikt eine arme Gegend mit einem durchschnittlichen Einkommen je Haushalt von umgerechnet gerade einmal 175 Euro im Monat ist, wurde erwartet, dass durch erträgliche Gebühren, eine verbesserte Infrastruktur und durch die Verringerung der hohen Wasserverluste ein finanziell tragfähiges System erreicht werden könnte.

Die Hoffnungen und Erwartungen waren groß. Lance Veotte von der SAMWU, der südafrikanischen Gewerkschaft der Wasserwerker, lobte, dass das Projekt »völlig mit unserer Vision übereinstimmt, die Fähigkeiten benachteiligter Gemeinden so zu stärken,

dass sie für ihre Bürger eine gute, erschwingliche Versorgung sicherstellen können, anstatt aufzugeben und ein multinationales Unternehmen zu Hilfe zu rufen«. ²⁶⁸ Mehrere staatliche Stellen, darunter das Wasser- und Forstministerium (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF) sagten finanzielle Unterstützung zu, die Gemeinden stimmten zu, die Versorgung für die ärmsten Haushalte zu subventionieren.

Doch inzwischen steht das Experiment vor dem Scheitern. Die Gemeinden, aber auch viele private Haushalte kamen ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nach. Das Ministerium hat seine Unterstützung zurückgezogen mit der Begründung, das Projekt widerspreche der offiziellen Politik, die Beteiligung privater Unternehmen voranzutreiben. Damit fehlen die Mittel, um die notwendigen Investitionen in Höhe von 20 bis 30 Millionen Rand durchzuführen. Und die südafrikanische Entwicklungsbank gibt nur Kredite bei einer Beteiligung privater Unternehmen.

Verfechter des Projekts wie Lance Veotte fragen sich angesichts dieser Blockade durch staatliche Stellen daher, ob die Odi-Partnerschaft von Seiten der südafrikanischen Behörden nur unterstützt wurde, um sie später demonstrativ scheitern zu lassen. »Für Rand Water, SAMWU und andere, die sich für das Wohlergehen ärmerer Bevölkerungsgruppen einsetzen, wäre ein Scheitern von Odi ein schwerer Schlag für ihre Bestrebungen einer Versorgung durch den öffentlichen Sektor.« ²⁶⁹

Ungleiche Chancen

Trotz vieler Beispiele, dass öffentliche Versorger effizient und kostengünstig arbeiten können, bläst ihnen momentan der Wind der offiziellen Politik eher ins Gesicht, und das nicht nur ideologisch. Wie in Südafrika, Ghana, Manila und anderswo vergeben Banken

und Finanzinstitutionen Kredite lieber an Versorgungsunternehmen mit privater Beteiligung. Für öffentliche Unternehmen, insbesondere in den Ländern des Südens, geht damit eine wichtige, ja oft entscheidende Finanzierungsquelle verloren. Denn sie sind vielfach auf diese günstigen Kredite angewiesen, da sie anders als private Großkonzerne keinen Zugang zum kommerziellen Kapitalmarkt haben.

Zudem werden privaten Investoren durch die Bestrebungen von Regierungen und Entwicklungsorganisationen, Kapital anzulocken, häufig Betriebs- und Geschäftsbedingungen geboten, von denen öffentliche Unternehmen nur träumen können. Die privaten Versorger übernehmen vorrangig die profitversprechenden Teilbereiche im Wassersektor, sozusagen die »Rosinen«. Ausdrücklich plädierte zum Beispiel Peter Woicke, Weltbankdirektor und Vizepräsident der Weltbanktochter IFC, dafür, bei Reformen die rentablen und privatisierbaren Projektkomponenten von den unrentablen zu trennen, damit private Betreiber eine marktübliche Rendite erzielen können.²⁷⁰

So dürfen sich in Ghana die erfolgreichen Gewinner der internationalen Ausschreibung auf den lukrativen Verkauf von Trinkwasser in den Städten beschränken und brauchen keine kostspieligen, langfristigen Investitionen in den Ausbau des Netzes oder gar der Kanalisation zu tätigen. Automatische Gebührenanpassungen an steigende Kosten und an sinkende Wechselkurse nehmen ihnen wirtschaftliche Risiken weitgehend ab. Damit ist es natürlich erheblich leichter, schwarze Zahlen zu schreiben und Erfolge vorzuweisen. CAPW, die Koalition gegen die Privatisierung von Wasser in Ghana, stellt daher auch lakonisch fest, dass die – wegen angeblicher Reformunfähigkeit entmachtete – nationale Wassergesellschaft GWSC »zweifelsohne Perfektion erreicht hätte,

wenn ihr ebenfalls erlaubt worden wäre, die Verantwortung für die aufwändige Kanalisation und die kostspieligen Systeme in den ländlichen Gebieten und Kleinstädten abzugeben und gleichzeitig die Gebühren unbegrenzt zu erhöhen.«²⁷¹

Aus dem gleichen Grund sind es daher oft auch gar nicht die maroden öffentlichen Versorger, die privatisiert werden, sondern die wirtschaftlich gesunden, die effizienten und einträglichen. So wurden in Chile gegen Ende der 90er-Jahre die meisten Wasserunternehmen teilprivatisiert, indem Anteile an multinationale Konzerne wie Thames Water verkauft wurden. Darunter war auch EMOS, das öffentliche Versorgungsunternehmen in Santiago, das noch kurz zuvor von der Weltbank als leuchtendes Beispiel für Effizienz gelobt worden war.²⁷²

Ironischerweise ist dadurch die Reform öffentlicher Unternehmen ein zweischneidiges Schwert: in manchen Städten wurden sie mit Entwicklungsgeldern saniert und damit attraktiv für private Investoren. So auch in Estland: Dort wurde das Wasserunternehmen der Hauptstadt Tallinn, das zuvor im Rahmen eines »Twinning-Abkommens« mit dem schwedischen Versorgungsunternehmen Stockholm Water aufgebaut worden war, im Januar 2001 an ein vom US-Konzern Bechtel geführtes Konsortium verkauft. Grund dafür seien nicht etwa wirtschaftliche Schwierigkeiten gewesen, meint David Hall, sondern das Interesse des Stadtrates, Geld in die Kasse zu bekommen.²⁷³

Die Konsequenz: Wenn Regierungen und Gemeinden die profitablen Filetstücke im Wassersektor den Konzernen überlassen, schränken sie ihre eigenen Möglichkeiten weiter ein, die verbleibenden »Zuschussbereiche« wie einkommensschwache Gebiete und Abwasserentsorgung zu finanzieren. Quersubventionen durch Einnahmen aus gewinnbringenden Bereichen sind dann

nicht mehr möglich, weil diese an die privaten Betreiber fließen. Die Versorgungsbereiche, die nicht privatisiert werden, sondern in öffentlicher Verantwortung bleiben, werden damit weiter ausgehungert – eine Abwärtsspirale, eine wachsende Zweiteilung in Arm und Reich, in gute Versorgung und Notlösungen.

In ihrer gemeinsamen Erklärung bekräftigten die 5 Beteiligten der südafrikanisch-brasilianischen Partnerschaftsinitiative in Johannesburg daher ihre Auffassung, dass »der öffentliche Sektor eine Schlüsselrolle bei einer nachhaltigen Entwicklung der Wasserversorgung für alle Bürger – Arm und Reich – spielen muss«. Sie riefen die Regierungen und internationalen Entwicklungsorganisationen auf, den öffentlichen Sektor stärker zu fördern. Regierungen und Städte im Süden dürften nicht politisch oder finanziell unter Druck gesetzt werden, um die Privatisierung voranzutreiben. Ihre Botschaft: Es gibt Alternativen.